



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Od regionalizacji do dewolucyjnych miast przyszłości - brytyjskie inspiracje

Author: Grzegorz Libor

Citation style: Grzegorz Libor. (2016). Od regionalizacji do dewolucyjnych miast przyszłości - brytyjskie inspiracje. "Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa" (Nr 7 (2016), s. 187-200).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Grzegorz Libor

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Od regionalizacji do dewolucyjnych miast przyszłości — brytyjskie inspiracje

Abstract: The purpose of the article is to present changes in the approach to reform of local government in the United Kingdom, in the case of which, since 1997, so after the seizure of power by the Labour Party, the strengthening of the position of individual regions of the United Kingdom, id est Wales, Scotland and Northern Ireland can be observed. Paradoxically devolution did not take place in England which does not have its own government and parliament. The response of the conservative-liberal democrat coalition to this situation is without doubt the proposal to strengthen the competencies and powers of English cities. Such a policy is without doubt an example of a broader change in the contemporary political discourse, which recognizes an increasingly important role played not only, but still, by regions, but also by cities. The aim of the article is to familiarize a reader with these changes on the example of the UK, where the global tendencies to strengthen the role of cities, of which examples are such initiatives as the United Cities and Local Governments, International Council for Local Environmental Initiatives and C40 become to have real, institutional, inscribed in a particular political and national tradition shapes.

Key words: devolution, regionalisation, reform, Wales, England

Wprowadzenie

Jednym z kluczowych terminów we współczesnym europejskim dyskursie politycznym jest niewątpliwie pojęcie „region”. Świadczyć może o tym chociażby fakt, że polityka regionalna, obok polityki rolnej, jest jednym z głównych obszarów działalności Unii Europejskiej. W latach 2014—2020 na realizację projektów i programów z zakresu polityki regionalnej przeznaczono bowiem najwięcej, bo aż 351,8 mld euro z całkowitej kwoty 1 082 mld euro. Warto odnotować jednak, że w porównaniu z poprzednim okresem, tj. z latami 2007—2013, wysokość

środków przeznaczonych na ten cel wzrosła zaledwie o ponad 4 mld euro, podczas gdy budżet całej Unii — o niecałe 107 mld euro (*Zrozumieć politykę Unii Europejskiej — Polityka regionalna*, 2015). Unijny sposób rozumienia pojęcia „region” różni się jednak od tradycyjnego, stosowanego m.in. w socjologii czy też politologii. Wszystko za sprawą tzw. Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, zwanej w skrócie NUTS od francuskiego — *Nomenclature des Unités territoriales statistiques*. W ujęciu politycznym bowiem region to „największa jednostka podziału administracyjnego kraju o władzy wybieralnej, podmiotowości prawnej i własnym budżecie o relatywnie dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności. W strukturze organizacji terytorialnej państwa występuje on jako pośrednie ogniwo zarządzania pomiędzy gminą lub okręgiem (powiatem) a organami administracji centralnej” (Grzela, 2011). W ujęciu socjologicznym z kolei region „nie jest ani wymyślonym tworem naukowców, ani jednostką polityczną o określonej autonomii, ale realnym bytem, stale obecnym w świadomości i codziennym życiu mieszkańców, jest poczuciem tożsamości terytorialnej obywateli” (Grzela, 2011). Istota NUTS sprowadza się natomiast do podziału państw członkowskich, tj. ich terytoriów na trzy poziomy: NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3. Poziom NUTS 1 tworzą obszary o populacji od 3 mln do 7 mln mieszkańców, NUTS 2 od 800 tys. do 3 mln, a NUTS 3 od 150 tys. do 800 tys. mieszkańców. Kumulacyjny, a zarazem hierarchiczny charakter NUTS, w swej istocie przypominający sposób podziału administracyjnego Polski czy Francji, gwarantuje jednak, że każdy obszar, nawet ten, którego liczba mieszkańców nie przekracza 150 tys., może liczyć na wsparcie i pomoc unijną. Jak wynika zresztą z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku, „nawet gdy stan ludności całego państwa jest niższy niż dolna granica danego poziomu NUTS, wtedy całe państwo traktowane jest jako jedna jednostka NUTS na tym poziomie”. Dzięki temu możliwie jest nie tylko porównanie stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów UE, ale także precyzyjne określenie działań, jakie należałoby podjąć, aby w pełni wykorzystać ich potencjał oraz drżące w nich możliwości. Konieczność wprowadzenia NUTS podyktowana była przede wszystkim różnorodną i bogatą strukturą terytorialną państw członkowskich UE. Wystarczy porównać rozwiązania stosowane w Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii czy w Niemczech, by zdać sobie sprawę, jak wielkim wyzwaniem dla decydentów unijnych byłoby uwzględnienie specyfiki każdego z nich. W kilku przypadkach podział administracyjny danego kraju okazał się jednak zgodny z podziałem dokonany według Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Taka sytuacja miała miejsce na przykład w Polsce, w przypadku województw (NUTS 2), oraz we Francji, w przypadku departamentów (NUTS 3) (<http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/>, 2015).

Nic dziwnego zatem, że niektóre państwa, dokonując reformy samorządu lokalnego, uwzględniły wymagania unijne w nadziei, że w ten sposób uda im się nie tylko zwiększyć poziom absorpcji środków unijnych, ale także usprawnić proces zarządzania nimi (Gilles, 2014).

Zasadnicze pytanie dotyczy jednak tego, dlaczego to właśnie tak rozumiane regiony, a nie chociażby państwa stały się głównym odbiorcą, adresatem unijnych programów oraz środków? Wydaje się, że u podstaw tego stanu rzeczy leży zasadniczo dwa przekonania. Pierwsze, wedle którego to właśnie instytucje regionalne, a nie państwowe są dziś głównym motorem rozwoju gospodarczo-społecznego danego kraju (Staiculescu, Stoica, 2014), oraz drugie, znajdujące wyraz m.in. w zapisach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 1985 roku, która zakłada, że jednym z warunków efektywności podejmowanych decyzji, a zarazem ich demokratycznego wymiaru jest realizacja zasady subsydiarności, zwanej również zasadą pomocniczości. W zależności od charakteru programu czy też projektu część decyzji powinna być podejmowana w rezultacie bądź na poziomie NUTS 1, bądź też na poziomie NUTS 2 lub w ramach NUTS 3. Takie podejście, zdaniem Brukseli, ma stanowić gwarancję prawidłowego wykorzystania środków unijnych i uzyskania wymiernych korzyści. Bezpośrednim wyrazem tego rodzaju polityki jest niewątpliwie również pozycja Komitetu Regionów w strukturze instytucjonalnej UE jako organu doradczego reprezentującego nie tylko władze regionalne, ale także lokalne. O jego silnej roli świadczyć może chociażby fakt, że zarówno Komisja Europejska, jak i Rada UE, a także Parlament Europejski, w procesie stanowienia prawa w zakresie bezpośrednio lub pośrednio dotyczącym spraw samorządu lokalnego zostały zobligowane do tego, aby zasięgać opinii Komitetu. Niedopełnienie tego obowiązku grozi uruchomieniem procedury odwoławczej, a więc skierowaniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości¹ (http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm, 2015).

Regionalizacja a regionalizm na przykładzie Wielkiej Brytanii

Dostrzeżenie potencjału i znaczenia regionów na poziomie ponadnarodowym to bez wątpienia kolejny etap w ich niezwykle burzliwej, wielotorowej i wciąż jeszcze toczącej się historii. Jednego z ciekawszych przykładów dostarcza nam historia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Losy jego poszczególnych regionów oraz ich wzajemne relacje na przestrzeni wieków, a także ostatnich kilkunastu lat pełne są bowiem początkowo zewnętrznymi, a następnie wewnętrznymi konfliktami i napięciami. To w rezultacie również czas poszukiwania takiego *modus vivendi*, który gwarantowałby władzom brytyjskim zachowanie ich dominującej i nadrzędnej roli względem pozostałych obszarów Zjednoczonego Królestwa. Choć w 1707 roku Walia włączona została do Anglii jako księstwo, a dotychczasową unię personalną łączącą Szkocję i Anglię przekształcono w unię realną, to dopiero pod koniec XX wieku sposób funkcjonowania Wielkiej Brytanii

¹ Więcej zob. Lhomme (2014, s. 65—111).

nabrał obecnego, choć — jak się wydaje — wciąż jeszcze nieostatecznego kształtu (Kamler, 2002).

Pierwszą próbę wprowadzenia rozwiązań podobnych do tych, z którymi mamy do czynienia dziś, podjęła w latach 70. XX wieku Partia Pracy. Próba ta okazała się jednak nieskuteczna. Propozycja wzmocnienia pozycji poszczególnych części Wielkiej Brytanii nie zyskała bowiem wystarczającej aprobaty społecznej (Breuillard, 2006a). Wkrótce władzę przejęli natomiast konserwatyści z Margaret Thatcher na czele. Partia Konserwatywna aż do połowy lat 90. prowadziła politykę silnie scentralizowaną, która w wymiarze gospodarczym doprowadziła do wzrostu bezrobocia, a także pauperyzacji ludności zamieszkującej peryferyjne obszary. Tego typu sytuacja miała miejsce m.in. w Walii. Reforma górnictwa, a właściwie likwidacja całego sektora wydobywczego sprawiła, że gospodarka walijska przez kilkanaście następnych lat nie potrafiła poradzić sobie z ich negatywnymi skutkami. Nic dziwnego zatem, że ten trudny dla gospodarki Walii czas na długo zapisał się także w świadomości jej mieszkańców, o czym świadczyć mogą wyniki kolejnych wyborów do Zgromadzenia Narodowego Walii, w których od lat prym wiedzie Partia Pracy. Jej powrót do władzy w 1997 roku był zresztą momentem zwrotnym w relacjach pomiędzy centrum a peryferiami, w duchu promowanej wówczas koncepcji *Big Society* (Fons, 2014). Coraz bardziej wyraźna stawać się zaczęła również różnica pomiędzy dwoma pojęciami związanymi bezpośrednio z pojęciem regionu, a więc regionalizmem oraz regionalizacją.

Pierwsze z nich, „regionalizm”, oznacza oddolne dążenia określonych terytoriów danego państwa do uzyskania większej autonomii w decydowaniu o sprawach bezpośrednio lub też pośrednio dotyczących ich funkcjonowania oraz ich dalszych losów. Tego typu dążenia wynikają przede wszystkim z odrębności kulturowej tychże obszarów, która uwidacznia się m.in. pod postacią odmiennych tradycji, zwyczajów, języka czy religii. Za kluczowe uznać można jednak istnienie baumanowskiego podziału na „my” i „oni” (Bauman, 1996), a więc inaczej mówiąc — poczucia przynależności do pewnej ściśle określonej wspólnoty i jej odrębności względem pozostałych. Ów podział nie zawsze jest jednak tak wyraźny i czytelny, albowiem — jak pokazują liczne badania — sama kategoria „nas” równie często okazuje się wewnątrznie zróżnicowana. Dotyczy to nawet liczącej nieco ponad 3 mln mieszkańców Walii (Loughlin, 2007). Kwestie tożsamościowe odgrywają istotną rolę nawet wówczas, a być może zwłaszcza wówczas, gdy mamy do czynienia z tzw. niedokończonymi tożsamościami społecznymi, o których pisał m.in. Jacek Wódz (2015). Dążenia poszczególnych terytoriów mogą w praktyce przybierać różnorodną formę. W przypadku Wielkiej Brytanii, a właściwie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z jednej strony mamy do czynienia z raczej pokojową współpracą na linii Londyn—Cardiff, z drugiej natomiast — z napiętą sytuacją w Szkocji czy w Irlandii Północnej. Bardzo często wyrazem tych dążeń jest także działalność organizacji separatystycznych bądź też nacjonalistycznych, takich jak Irlandzka Armia Republikańska, której początki sięgają powstania wielkanocnego.

Pewną cechą charakterystyczną europejskich regionalizmów, w tym i brytyjskiego, była, a w niektórych przypadkach wciąż jest, ograniczona wola władz nie tylko co do uznania, ale także przekazania im pewnych kompetencji i uprawnień, o czym nieco więcej w dalszej części artykułu.

Drugie pojęcie, „regionalizacja”, różni się od pojęcia „regionalizm” tym, że to nie regiony są inicjatorami przemian, ale zmiany zależą od decyzji podejmowanych na szczeblu rządowo-ministerialnym. To zatem głównie od tego, jak do kwestii regionalnych podchodzi opcja rządząca, zależy siła i pozycja poszczególnych obszarów w strukturze państwa. Praktyka badawcza pokazuje, m.in. na przykładzie Walii, że jednym z czynników jest w tym wypadku zgodność ogólnokrajowych preferencji wyborczych z preferencjami regionalnymi. Nie jest to jednak czynnik ani jedyny, ani też decydujący. Uwarunkowań regionalizacji jest bowiem zdecydowanie więcej, oprócz politycznych, wskazać można także na ekonomiczne, społeczne oraz kulturowe.

Pewnym utrudnieniem w rozważaniach na temat regionalizacji jest również przyjęta terminologia. Często państwa stosują bowiem własną i właściwą tylko sobie nomenklaturę. Przykładem może być chociażby Polska, gdzie funkcję regionów pełnią województwa, lub też Francja, gdzie region jest jednostką samorządu terytorialnego i pod taką nazwą funkcjonuje.

Jak pisze Joanna Śmiechowicz, regiony francuskie „utworzone zostały z inicjatywy władz centralnych i początkowo stanowiły obszary planowania przestrzennego dla celów rozwoju gospodarczego. Obecnie są one korporacjami terytorialnymi i realizują zadania w zakresie gospodarczego, socjalnego, zdrowotnego, kulturalnego i naukowego rozwoju wspólnoty. Ich budżety mają wyraźnie inwestycyjny charakter” (Śmiechowicz, 2008).

Decyzja władz francuskich o wzmocnieniu pozycji regionów podyktowana była zatem przede wszystkim chęcią stworzenia obszarów, które miałyby stanowić o sile, ale również o konkurencyjności francuskiej gospodarki. W Polsce natomiast fakt, że województwa stały się zarazem jednym z poziomów NUTS, nie był w żadnym razie kwestią przypadku. Przeprowadzona pod koniec lat 90. XX wieku reforma polskiego samorządu terytorialnego miała bowiem za zadanie nie tylko usprawnić realizację powierzonych jednostkom samorządu lokalnego zadań, ale także przygotować je na wyzwania stojące przed nimi w niedalekiej przyszłości, związane m.in. z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. W wymiarze instytucjonalnym zatem regionalizacja skutkuje utworzeniem struktur organizacyjnych, które realizację tychże zadań umożliwiają. Władza przekazywana jest na niższe szczeble zgodnie z zasadą pomocniczości. Struktury te nie przypominają jednak struktur quasi-państwowych charakterystycznych dla państw związkowych (federalnych). Regionalizacja, której przykładem mogą być Hiszpania czy też Włochy, nie jest bowiem tym samym, czym jest federalizacja (Niemcy), gdzie państwa związkowe odznaczają się o wiele większą swobodą i niezależnością niż jednostki w krajach unitarnych.

Wydaje się, że za optymalną sytuację uznać można taką, kiedy oba zjawiska, a więc regionalizacji oraz regionalizmu, spotykają się gdzieś w połowie drogi, jak

to miało miejsce m.in. w Wielkiej Brytanii. Owo spotkanie rozpoczęło proces określany mianem dewolucji władzy, który z racji swego charakteru nie powinien być jednak traktowany jako przykład typowej regionalizacji, ale jako model przejściowy w kierunku, jak się wydaje, modelu federalnego. Po pierwsze dlatego, że w swej istocie dewolucja polega na przekazaniu części uprawnień, kompetencji władz centralnych instytucjom regionalnym w taki sposób, że w każdym momencie mogą one zostać cofnięte. Po drugie, taki stan rzeczy w praktyce wymusza supremację parlamentu brytyjskiego jako elementu łączącego i spajającego w wymiarze instytucjonalnym i symbolicznym naród brytyjski (Breuillard, 2006a). Po trzecie, przyjęte rozwiązania odznaczają się sporą asymetrią (dewolucja asymetryczna), zarówno pierwotną, jak i wtórną, stanowiącą pokłosie przyjętej oraz różnorodnej legislacji. Po czwarte, o czym dość często się zapomina, a co doskonale oddaje model zaproponowany chociażby przez Rodrigueza i Pose'a, konieczne jest wyróżnienie dwóch kolejnych rodzajów dewolucji, oprócz wspomnianych wcześniej, tj. dewolucji politycznej oraz ekonomicznej. Nie zawsze, jak pokazuje przykład nie tylko brytyjskiej dewolucji, idą one z sobą w parze. Najczęściej przekazaniu kompetencji ośrodkom regionalnym nie towarzyszy wzmocnienie ich możliwości finansowych i odwrotnie. Ponownie za przykład może posłużyć Walia, w przypadku której podstawowym źródłem finansowania wydatków rządowych jest subwencja pochodząca z budżetu centralnego, a możliwości nakładania własnych podatków są znacznie ograniczone (Staiculescu, Stoica, 2014). Jest w tym pewna logika, którą można by określić mianem „logiki strachu”. Otóż równoczesne wzmocnienie pozycji politycznej, jak i gospodarczej poszczególnych regionów Wielkiej Brytanii mogłoby wzmocnić ich dążenia separatystyczne. Przekazanie regionom pewnych kompetencji bez wzmocnienia ich prerogatyw finansowych stanowi w rezultacie wyraźny sygnał ich wciąż peryferyjnego względem centrum charakteru. Nie powinno dziwić zresztą, że o wiele łatwiej było przyznać poszczególnym regionom dodatkowe uprawnienia niż zwiększyć ich władczość w sprawach gospodarczych, oddając tym samym pod ich własną kontrolę pewną do tej pory trafiającą do budżetu centralnego część przychodów. W ostatnich latach dyskusja na temat dewolucji fiskalnej nabrała jednak tempa, choć opinie w tej kwestii pozostają podzielone (*Initial literature review on fiscal devolution and economic growth*, 2012).

Reforma samorządu terytorialnego

Po dojściu do władzy Partia Pracy z Tonym Blairem na czele nie tylko zaczęła realizować obietnice wyborcze związane z unormowaniem relacji pomiędzy poszczególnymi regionami Wielkiej Brytanii a Londynem przez wzmocnienie ich samodzielności, ale także podjęła kroki zmierzające do zwiększenia zainteresowania oraz zaangażowania w sprawy lokalne. Na początku XXI wieku, kiedy Partia Pracy rozpoczęła swoją reformę, struktura brytyjskiego samorządu lokalnego miała

częściowo dwustopniowy, częściowo jednostopniowy charakter. Ów dwustopniowy charakter występował jedynie na obszarze Anglii (tab. 1). Asymetryczność była zatem cechą nie tylko brytyjskich regionów, ale również samorządu lokalnego. Na każdym poziomie funkcjonowały jednak rady, na których w największym stopniu spoczywała odpowiedzialność za realizację zadań oraz funkcji powierzonych danej jednostce. Rola przewodniczących rad była natomiast niewielka. Funkcję liderów pełnili tylko wówczas, kiedy sami, dzięki posiadanym przez siebie umiejętnościom oraz własnej pracy, za takich liderów byli postrzegani.

Tabela 1

Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii

Struktura dwustopniowa w Anglii		
Hrabstwa		34 (od 0,5 do 1,1 mln mieszkańców) 238 (ok. 100 tys. mieszkańców)
Dystrykty (od 4 do 14 na hrabstwo)		
Struktura jednostopniowa		
Dzielnice Londynu	32	170
City of London	1	
Dystrykty metropolitalne	36	
Jednolite jednostki administracyjne — Anglia	46	
Rada Wysp Scilly	1	
Jednolite jednostki administracyjne — Szkocja	32	
Jednolite jednostki administracyjne — Walia	22	
Dystrykty — Irlandia Północna	26	
Wielka Brytania		442
Zjednoczone Królestwo		468 (62,1 mln mieszkańców)

Źródło: Breuillard (2007, s. 119—126).

Sytuacja ta była zatem zgoła odmienna od tej, z którą wciąż mamy do czynienia we Francji, gdzie faktycznym wykonawcą decyzji rady jest mer, a nie — jak to miało miejsce w Anglii — rozbudowana administracja samorządowa. Być może po części wynika to z faktu, że inaczej niż we Francji jednostki samorządu terytorialnego są w Wielkiej Brytanii niejako „przedłużeniem” struktury rządowej, stąd też nazwa *local government*², a nie stanowią przykładu typowej dla

² Znany jest również podział na *high* oraz *low politics*, a więc w pierwszym przypadku politykę prowadzoną na szczeblu rządowym, a w drugim na szczeblu lokalnym, samorządowym. Brytyjski *local government* określany jest również mianem idiosynkratycznego z racji ciągłych zmian, jakich doświadcza, oraz z racji braku podstaw konstytucyjnych. Z powodu koncentracji na usługach jest on również określany mianem najszczerplejszej struktury samorządu, a główne pytania związane z jego permanentną transformacją dotyczą: technicznych problemów, na jakie napotykają obywatele korzystając z usług dostarczanych przez *local government*, tego, jak dostosować środki finansowe i zasoby kadrowe do wielkości populacji, a także jaka wielkość jednostek samorządu lokalnego gwarantuje jego efektywność (Breuillard, 2005).

większości europejskich państw decentralizacji. Reforma Partii Pracy zakładała w rezultacie wzmocnienie pozycji przewodniczącego oraz całego systemu władzy wykonawczej m.in. przez wprowadzenie zasady jego bezpośredniego wyboru. Działalność samorządu lokalnego miała stać się w ten sposób bardziej przejrzysta, czytelna, nastawiona na cele i w większym stopniu niż dotychczas odpowiadać za jakość dostarczanych usług. Co ciekawe, propozycje wprowadzenia podobnych rozwiązań pojawiać się zaczęły już w latach 60. (raport Mauda) oraz 70. XX wieku (raport Bainsa). Nawet w łonie Partii Konserwatywnej taka propozycja się pojawiła, a jej inicjatorem był Michael Heseltine. Podobnie jak w przypadku kwestii utworzenia Zgromadzenia Narodowego Walii, a także powołania do życia parlamentu Szkocji, również i w tej sprawie zdecydowano się, aby ostateczną decyzję podjęli mieszkańcy poszczególnych jednostek. Do wyboru były cztery modele: 1) wybieralnego w wyborach bezpośrednich majora oraz gabinetu; 2) wybieralnego w wyborach bezpośrednich majora wspieranego przez menedżera; 3) wybieralnego gabinetu z liderem na czele; 4) systemu komitetów — możliwość przewidziana jedynie w przypadku jednostek o populacji nieprzekraczającej 85 tys. mieszkańców. Referenda okazały się jednak dla rządu porażką, jedynie bowiem 12 obszarów opowiedziało się za opcją pierwszą, 81% wszystkich angielskich rad wybrało natomiast opcję trzecią, uznawaną za najbardziej zbliżoną do obowiązujących do tej pory regulacji, 15% z kolei wybrało inne, alternatywne rozwiązania. Zamysłem władz brytyjskich było przejście od opartego na rządzie systemu administrowania samorządem terytorialnym, do systemu rozdziału władzy na władzę wykonawczą i pozostałych wybieralnych członków rady (Breuillard, 2006b). Należy pamiętać jednak o tym, że inaczej niż w pozostałych krajach UE, w Wielkiej Brytanii, pomimo jej niewątpliwie zurbanizowanego charakteru, miasta nie zajmowały godnego sobie miejsca w strukturze terytorialnej kraju (Breuillard, 2007).

Między dwoma modelami dewolucji miejskiej

W ostatnich latach zaobserwować można jednak stopniową zmianę podejścia. Coraz większą rolę przypisuje się bowiem miastom. Zwrócenie uwagi na ich znaczenie wydaje się jednym z pierwszych przejawów zmiany paradygmatu prowadzenia polityki zarówno narodowej, jak i międzynarodowej, o której pisała m.in. Patricia García Durán Huet. Zwróciła ona uwagę, że o sile regionów w praktyce decydują nie same regiony, ale konstytuujące je miasta (García-Durán Huet, 2005). Obserwację tę zdaje się potwierdzać chociażby sposób i zakres wykorzystania środków unijnych w Polsce w latach 2007—2013, kiedy to znaczna ich część zagospodarowana została właśnie przez miasta.

Mimo że miasta zajmują jedynie 9% całego terytorium Zjednoczonego Królestwa, to ich znaczenie dla rozwoju gospodarki brytyjskiej jest trudne do zakwestionowania. Jak wynika bowiem z najnowszych danych, aż 54% przedsiębiorstw

zarejestrowanych w UK ma swoje siedziby na terenie miast, 54% mieszkańców Zjednoczonego Królestwa mieszka w miastach, 59% miejsc pracy znajduje się na terenie brytyjskich miast, 63% GVA wytwarzane jest przez miasta, tam też koncentruje się 72% wysoko wykwalifikowanych stanowisk pracy, równocześnie aż 78% imigrantów osiedla się na terenie brytyjskich miast. W latach 2003—2014 największy wzrost liczby mieszkańców, przekraczający 10% dotychczasowej populacji, zanotowały: Bournemouth, Cardiff, Ipswich, Northampton, Londyn, Cambridge, Luton, Swindon, Peterborough oraz Milton Keynes, największy odpływ ludności natomiast stwierdzono w miastach: Burnley, Glasgow, Liverpool, Rochdale, Hull, Birkenhead, Middlesbrough, Grimsby, Blackpool oraz Sunderland. W tym samym okresie największy wzrost liczby przedsiębiorstw, przekraczający 20%, zanotowano z kolei w: Aberdeen, Londynie, Warrington, Swindon, Middlesbrough, Edynburgu, Bristolu, Milton Keynes, Coventry, a także w Luton. Największy wzrost liczby mieszkańców oraz firm odnotowuje się głównie w południowych częściach Zjednoczonego Królestwa. Nic dziwnego zatem, że tam też powstawało o wiele więcej miejsc pracy, a wzrost cen mieszkań był bardziej dynamiczny. Należy pamiętać jednak o tym, że miasta same w sobie odznaczają się sporym zróżnicowaniem wewnętrznym. Najmniejszym stopniem nierówności charakteryzują się: Aldershot, Cambridge, Oxford, Crawley, York, Reading, Worthing, Preston, Aberdeen i Peterborough, podczas gdy największym: Bradford, Edinburgh, Middlesbrough, Glasgow, Dundee, Londyn, Nottingham, Leeds, Birmingham, a także Belfast. Niepokojący może być fakt, że w omawianym okresie, tj. od 2003 do 2014 roku, nastąpił wyraźny wzrost nierówności pomiędzy miastami Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, w niektórych przypadkach nawet o 30%! (Martin, Gardiner, Tyler, 2014).

Nic dziwnego zatem, że pojawiły się głosy, aby — skoro miasta odgrywają tak istotną rolę — wzmocnić ich pozycję w strukturze państwa. Można było tego dokonać, wykorzystując sprawdzony już mechanizm dewolucji. Wyróżnia się zasadniczo dwa modele dewolucji. Pierwszy — model przyznanych kompetencji (ang. *a conferred powers model*), charakterystyczny chociażby dla Walii, zakłada przyznanie instytucjom i organom lokalnym ściśle określonych kompetencji, pozostawiając pozostałe prerogatywy w gestii władz w Londynie. Drugi model — kompetencji zarezerwowanych (ang. *a reserved powers model*), obowiązujący w Szkocji, a także w Irlandii Północnej, zakłada sytuację odwrotną, a więc domniemanie kompetencji na rzecz organów regionalnych. Porównanie obu modeli wskazuje jednak na przewagę modelu kompetencji zarezerwowanych. Wśród argumentów przemawiających za jego stosowaniem najczęściej wymienia się nie tylko jego stabilność, spójność, koherentność, ale także zwiększoną odpowiedzialność władz wobec wyborców, prostotę w rozstrzyganiu i decydowaniu o wielu sprawach oraz to, że tego typu rozwiązanie promuje w swej istocie wspomnianą już zasadę pomocniczości. Takie wnioski płyną m.in. z raportu Komisji Silka³. Władze brytyjskie wciąż jednak niechętnie podchodzą

³ Nie wszyscy podzielają jednak tego typu podejście — Sekretarz Stanu ds. Walii David Jones wskazuje raczej na bardziej ewolucyjny niż rewolucyjny kierunek dalszych zmian, jakie powinny nastąpić w relacjach między Walią a Anglią, tłumacząc to nie tylko wielowiekową tradycją, bar-

do tego typu propozycji (www.centreforcities.org/blog/welsh-devolution-proposals-contain-lessons-for-english-cities). Kluczową postacią w walce o zwiększenie pozycji brytyjskich miast jest George Osborne, Kanclerz Skarbu w rządzie Davida Camerona. Kanclerz jest zdania, że miasta te powinny otrzymać dodatkowe uprawnienia, a także środki, pod warunkiem jednak, że zgodzą się na to, aby major był wybierany nie — jak do tej pory miało to miejsce w większości przypadków — w wyborach pośrednich, ale w wyborach bezpośrednich. Wzorem ma być Wielki Manchester, który jako pierwszy podążać zaczął tą właśnie drogą i ma szansę na wybór pierwszego majora już w 2017 roku⁴. Miasta miałyby otrzymać dzięki temu dodatkowe kompetencje m.in. w dziedzinie transportu, budownictwa mieszkaniowego, planowania przestrzeni, policji oraz zdrowia. Nie wiadomo, czy dewolucji politycznej towarzyszyć miałaby dewolucja fiskalna — podatkowa⁵. Nie wszędzie jednak propozycja tego typu zmian cieszy się wystarczającym poparciem. Przykładem może być m.in. Liverpool, gdzie lokalni liderzy z niepokojem podchodzą do propozycji wzmocnienia władzy majora (www.theguardian.com/politics/2015/may/14/george-osborne-invites-cities-to-follow-manchester-route-to-devolution). Z podobną sytuacją mamy do czynienia m.in. w Leeds czy też w Newcastle. Fakt, że to właśnie w Wielkim Manchesterze reforma ta ma szansę wejść w życie po raz pierwszy, nie jest bez znaczenia. Po pierwsze, ma zachęcić pozostałe miasta do pójścia tą samą drogą — przyjęcie rozwiązania uzależnione jest od zgody każdego z nich z osobna. Po drugie, w północnych regionach Anglii rządząca koalicja cieszy się mniejszym poparciem niż na pozostałych obszarach, stąd też decyzję tę można postrzegać także w kategoriach *stricte* politycznych. Po trzecie, taka polityka ma na celu zmniejszenie regionalnych dysproporcji między południem i pozostałymi częściami Zjednoczonego Królestwa⁶ (www.bbc.com/news/uk-politics-32726171). Niepokoić może jednak fakt, że w okresie przejściowym, tj. do 2017 roku, władza w Wielkim Manchesterze spoczywać ma w rękach majora wybranego przez lokalnych liderów, którzy nie dość, że nie otrzymali do tego należytej legitymacji, to jeszcze sam wybór ma odbywać się „za drzwiami”, bez udziału tych, którzy w największym stopniu dotknięci zostaną jego konsekwencjami, a więc mieszkańców miast. Zwiększenie roli i znaczenia miast angielskich nie oznacza jednak

dziej skomplikowanymi zależnościami, ale także kosztami i tym, co udało się do tej pory osiągnąć, o czym świadczy chociażby sposób funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego Walii. Więcej na ten temat: www.walesonline.co.uk/news/wales-news/reserved-powers-devolution-inappropriate-wales-4708778 (data dostępu: 27.08.2015).

⁴ Kluczowe było podpisanie w listopadzie 2014 roku umowy *The Greater Manchester Agreement* pomiędzy Wielkim Manchesterem a Skarbem Państwa. Więcej na ten temat: www.out-law.com/en/articles/2015/may/english-city-devolution-dependent-on-elected-mayors-osborne-confirms (data dostępu: 27.08.2015).

⁵ Za dewolucją podatkową zaczęło się opowiadać w ostatnim czasie coraz więcej brytyjskich miast z Londynem na czele, powołując do życia m.in. Core Cities Group. Więcej: www.corecities.com/news-events/london-and-englands-largest-cities-join-call-greater-devolution-drive-economic-growth (data dostępu: 27.08.2015).

⁶ Dzięki stworzeniu tzw. Northern Powerhouse. Więcej: <http://www.economist.com/news/britain/21627697-big-english-cities-are-pushing-more-power-devolution> (data dostępu: 27.08.2015).

konstytucyjnej zmiany istoty *local government*, o której wcześniej była mowa. To, co ulega zasadniczo zmianie, to jedynie zwiększenie zakresu zadaniowego tego typu jednostek oraz wzmocnienie systemu lokalnej władzy wykonawczej, a więc *de facto* tego, czego nie udało się do końca zrealizować Partii Pracy, ale pod nową „dewolucyjną” postacią. Wprowadzenie tego typu rozwiązań ma stanowić również dla Anglii pewnego rodzaju rekompensatę, choć mało przekonującą, dalszego wzmocnienia samodzielności Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej. W końcu jedynie mieszkańcy Anglii nadal nie mają w rzeczywistości własnego rządu i parlamentu (<http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/city-devolution-a-radical-change-or-an-avoidance-tactic/>). Choć także i w tym zakresie planowana jest zmiana, aby jedynie członkowie parlamentu wybierani z angielskich okręgów wyborczych mogli głosować w sprawach dotyczących Anglii (www.dailymail.co.uk/news/article-3080682/Osborne-offers-devolution-English-cities-Chancellor-promises-revolution-way-England-governed.html).

Przyglądając się nieco bliżej proponowanym rozwiązaniom, dostrzec można, że nie tylko cechuje je spora elastyczność, ale także dają one podstawę do jeszcze większej samodzielności miast angielskich w przyszłości, pod warunkiem jednak uzyskania zgody Sekretarza Stanu lub też poszczególnych tworzących dany obszar miejski jednostek samorządu terytorialnego (www.citymetric.com/politics/what-governments-city-devolution-bill-1089).

Zakończenie

W tytule artykułu zawarta została teza, sugerująca, że jesteśmy dziś świadkami przeniesienia dotychczasowego punktu ciężkości prowadzenia polityki nie tylko narodowej, ale także międzynarodowej z regionów w kierunku miast. Przykładem tego typu zmiany może być Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Błędem byłoby jednak sądzić, że wcześniej miasta odgrywały niewielką lub też marginalną rolę w rozwoju gospodarczym współczesnej Europy. Należy pamiętać, że jednym z ważniejszych czynników decydujących o sile danego obszaru jest siła konstytuujących go części, a więc w przypadku regionów miast. Z tej też perspektywy region postrzegany powinien być raczej jako wspólnota interesów, które zdecydowanie łatwiej bronić razem niż osobno. W zależności od kraju i historycznych zaszczości regiony obejmują mniejsze lub większe obszary, o czym świadczyć może sposób wydzielenia regionów m.in. w Wielkiej Brytanii (Walia, Szkocja, Anglia). Nic dziwnego zatem, że oprócz wzmocniania regionów (pogłębiona dewolucja) rząd brytyjski stara się również wzmocnić pozycję i możliwości miast. Wprowadzenie nowych rozwiązań uzależnione jest jednak od decyzji oraz woli samych miast, co wydaje się rozwiązaniem słusznym, biorąc pod uwagę m.in. dotychczasową historię przeprowadzanych przez brytyjski rząd zmian. Na rodzimym podwórku przykładem dostrzeżenia roli i znaczenia miast oraz ich potrzeb

może być natomiast Krajowa Polityka Miejska, która ma wykorzystać możliwości związane z nową perspektywą finansową na lata 2014—2020, a której celem strategicznym jest „wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców” (*Krajowa Polityka Miejska*, 2015).

Wprowadzenie w Polsce rozwiązań podobnych do tych, jakie wdrażane są obecnie w Wielkiej Brytanii, z pewnością mogłoby sprawić, że realizacja wspomnianych celów napotykałaby o wiele mniej przeszkód i trudności, niż napotyka obecnie. Abstrahując bowiem od różnic w sposobie rozumienia istoty i funkcji samorządu terytorialnego w obu krajach, różnic, których wyrazem są dwa terminy: *local government* oraz *self-government* (pierwszy odnosi się do wspomnianej już koncepcji *low politics*, z jaką mamy do czynienia w przypadku brytyjskiego samorządu lokalnego, drugi natomiast do kontynentalnego sposobu pojmowania samorządu terytorialnego jako formy organizacji społeczności lokalnych dążących do realizacji własnych, ściśle określonych interesów), wprowadzenie brytyjskich rozwiązań w zakresie wzmocnienia pozycji miast oznaczałoby konieczność wzmocnienia miast na prawach powiatu — nie tylko ich pozycji w porównaniu z pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale także pozycji i uprawnień samego prezydenta, będącego w tej chwili jedynie organem władzy wykonawczej. Do tej pory w Polsce dominowało jednak podejście, zgodnie z którym silne ośrodki miejskie, metropolitalne, aby powstać i skutecznie pełnić powierzone im funkcje oraz zadania, powinny mieć swoje korzenie i podstawy w związkach międzygminnych czy też w związkach miast na prawach powiatu, inaczej mówiąc powinny być oparte na współpracy mniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Po części podejście to wynikało z korzyści płynących z tego rodzaju współpracy, w pewnym stopniu jednak podyktowane było różnego rodzaju uwarunkowaniami, w tym uwarunkowaniami prawnymi. W praktyce trudno wyobrazić sobie stworzenie tak silnych ośrodków, jak te, które powstają obecnie w Wielkiej Brytanii, jedynie na bazie miast na prawach powiatu. Znamienitym przykładem negującym zasadność wprowadzenia tego typu rozwiązań w Polsce może być wciąż jeszcze tworząca się Metropolia „Silesia”, którą konstytuują jednostki nie tylko położone w bliskiej odległości od siebie, ale także silnie z sobą powiązane, m.in. komunikacyjnie. Stworzenie niezależnych ośrodków miejskich tak blisko siebie położonych, nastawionych siłą rzeczy w większym stopniu na konkurencję niż na współpracę, mogłoby w praktyce wywołać o wiele więcej skutków negatywnych aniżeli pozytywnych. Na koniec należy jednak zaznaczyć, że i w polskim dyskursie metropolitalnym pojawił się pomysł stworzenia tzw. megapowiatów. Nadal jednak ich idea opierała się na koncepcji współpracy miast na prawach powiatu lub też gmin, a nie na przekształceniu istniejących miast na prawach powiatu w zupełnie nowe, niespotykane do tej pory w polskim krajobrazie administracyjnym jednostki samorządu terytorialnego.

Literatura

- Bauman Z., 1996: *Socjologia*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Breuillard M., 2005: *Searching for relevant areas: a Franco-English comparison of local government reforms*. In: P. Delwit, J.-B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers, eds: *Revolution or Renovation? Reforming local politics in Europe*. Brugge: Vanden Broelle.
- Breuillard M., 2006a: *Comparing political leadership and local government modernisation in England and France: another French Paradox?* ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia.
- Breuillard M., 2006b: *La dévolution en Ecosse entre décentralisation et régionalisation — un exemple pour la Corse ?* Conférence pour l'Association des Régions de France à l'Institut de la Décentralisation. Paris.
- Breuillard M., 2007: *La régionalisation en Grande-Bretagne : une leçon d'efficacité et de ténacité?* "Pouvoirs Locaux", N° 72, 1 (mars), s. 119—126.
- Fons J.P., 2014: *Du centre aux périphéries (et inversement) : relations conflictuelles ou harmonie institutionnelle ? Comprendre la collectivité locale anglaise à l'heure des dévolutions et de la régionalisation*. In: E. Cherrier, S. Guérrard, eds.: *La régionalisation en Europe: regards croisés*. Bruxelles: Bruylant, s. 191—213.
- Garcia-Duran Huet P., 2005: *Vers l'Europe des eurorégions ? L'objectif de 'cohesion territoriale'*. RMCUE, n° 491, septembre, s. 500.
- Gilles W., 2014: *L'autonomie financière des régions européennes : quels modèles, quelles contraintes ?*. In: E. Cherrier, S. Guérrard, eds.: *La régionalisation en Europe: regards croisés*. Bruxelles: Bruylant, s. 45—63.
- Grzela J., 2011: *Region, regionalizm, regionalizacja — wybrane aspekty teoretyczne*. „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, Rok 15, nr 1.
- Kamler M., 2002: *Leksykon PWN. Historia świata. Wielka Brytania*. Warszawa: PWN.
- Lhomme D., 2014: *La politique régionale européenne : de l'ancrage à l'adaption. Plaidoyer pour une gouvernance simplifiée ?*. In: E. Cherrier, S. Guérrard, eds.: *La régionalisation en Europe: regards croisés*. Bruxelles: Bruylant, s. 65—111.
- Loughlin J., 2007: *The Welsh Case: Cultural Diversity of a Nation with Devolved Powers in a Unitary State*. In: D.M. Smith, E. Wistrich, eds: *Regional Identity and Diversity in Europe. Experience in Wales, Silesia and Flanders*. London: The Federal Trust, s. 35—63.
- Martin R., Gardiner B., Tyler P., 2014: *The evolving economic performance of UK cities: city growth patterns 1981—2011*. Foresight, Government Office for Science.
- Staiculescu A.R., Stoica A., 2014: *Fédéralisation ou régionalisation. Actualités et prémisses*. In: E. Cherrier, S. Guérrard, eds.: *La régionalisation en Europe: regards croisés*. Bruxelles: Bruylant, s. 129—157.
- Śmiechowicz J., 2008: *Samorząd terytorialny we Francji — organizacja, zadania i finanse*. W: B. Filipiak: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, s. 415—424. DOI: 10.13140/2.1.3863.2483.
- Wódz J., 2015: *Niedokończone tożsamości polityczne. Kilka słów o polskiej niedokończonej tożsamości narodowej*. W: J. Wódz, G. Libor, red.: *Niedokończone tożsamości społeczne — szkice socjologiczne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Źródła internetowe

- Initial literature review on fiscal devolution and economic growth*, <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/Devolution%20and%20economic%20growth%20initial%20literature%20review%20PDF.pdf> (data dostępu: 31.08.2015).
- Klasyfikacja NUTS*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/> (data dostępu: 25.08.2015).
- Komitet Regionów*, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm (data dostępu: 25.08.2015).
- Krajowa Polityka Miejska*, https://www.mr.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf (data dostępu: 19.04.2016).
- Zrozumieć politykę Unii Europejskiej — Polityka regionalna*, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/regional_policy_pl.pdf (data dostępu: 25.08.2015).
- <http://www.centreforcities.org/blog/welsh-devolution-proposals-contain-lessons-for-english-cities/> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/reserved-powers-devolution-inappropriate-wales-4708778> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/may/19/city-devolution-osborne-reactio> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.theguardian.com/politics/2015/may/14/george-osborne-invites-cities-to-follow-manchester-route-to-devolution> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.corecities.com/news-events/london-and-englands-largest-cities-join-call-greater-devolution-drive-economic-growth> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32726171> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.economist.com/news/britain/21627697-big-english-cities-are-pushing-more-power-devo-met> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/city-devolution-a-radical-change-or-an-avoidance-tactic/> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3080682/Osborne-offers-devolution-English-cities-Chancellor-promises-revolution-way-England-governed.html> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.citymetric.com/politics/what-governments-city-devolution-bill-1089> (data dostępu: 27.08.2015).
- <http://www.out-law.com/en/articles/2015/may/english-city-devolution-dependent-on-elected-mayors-osborne-confirms/> (data dostępu: 27.08.2015).
- www.dailymail.co.uk/news/article-3080682/Osborne-offers-devolution-English-cities-Chancellor-promises-revolution-way-England-governed.html (data dostępu: 27.08.2015).